

35호

Issue & Review  
on Democracy

# 청년과 도시 : 청년세대의 미래를 위한 지방도시의 재편

박근영

민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소

# 청년과 도시 : 청년세대의 미래를 위한 지방도시의 재편

박근영

민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소

## 01

## 서론

지방도시의 쇠퇴가 논의된 지 오래다. 과거에는 지방에서 수도권으로의 청년세대(20세~39세)의 유출이, 지방도시의 쇠퇴를 더욱 가속하고 있으며, 이것이 나라 전체의 저출산으로 연결되고 있다는 견해가 어느 정도 타당성을 가졌다. 이에 따라 정부는 지방균형발전을 추진하면서 청년세대의 지방정착을 도모하고, 수도권으로의 인구집중을 억제하는 정책을 지속해서 펼쳐왔다. 말 그대로 ‘지방균형발전’이라는 기치 아래, 2003년 국가균형발전특별법에 근거하여 국가균형발전을 위한 중앙행정 기관과 공공기관 지방이전 추진 방침 발표되었고 전국의 10개의 혁신도시로 2012년부터 이전이 시작하여, 2018년 기준 42개 중앙행정기관이, 이전 대상 공공기관 총 153개 중 148개가 이전을 완료(96.7%)하였다. 이렇게 해서 생겨난 혁신도시 혹은 인접한 지방도시는 발전하고 있는가 혹은 쇠퇴에서 발전으로 전환되었는가에 대한 물음의 답은 여전히 오리무중이다.

한편으로 생각해 보면, 인구가 경제활동이 활발한 지방으로 이동하는 것은 너무나 당연한 일이다. ‘수도권으로 청년세대의 집중’이라고 하지만, 근래의 우리나라 인구 분포나 이동 상황을 조사해보면 청년세대의 수도권 유입 규모 면에서는 지속해서 증가해온 것은 사실이지만 그렇다고 해서 비수도권 지역에서 청년세대의 비중이 현저히 줄어든 것은 아니라는 것이다. 즉, 행정구역별 인구구성을 살펴보면 청년세대는 전체 세대와 비교하여 평균적으로 약 20~30% 비중을 차지하고 있다. 대다수 청년세대가 수도권으로 이동한다면 비수도권 지역에서의 청년세대의 비율이 현저히 감소하여야 하지만 그렇지 않다. 따라서 지방이 대도시 혹은 수도권에 일방적으로 인력을 공급한다는 이전과 같은 상황에서는 벗어나고 있다는 게 올바른 시각이라고 본다.

수도권 집중 문제를 해결하기 위해 국토균형발전이라는 목적으로 광역시 단위의 도시들을 중앙정부에서 집중적으로 육성하였지만, 결과적으로 이제는 그렇게 형성된 광역시 단위의 도시에서 다시 서울·경기·인천 등의 수도권 지역으로 인구 유출이 지속해서 이루어진 결과 전체 인구의 1/2 이상이 수도권에 거주하게 되었다. 따라서 인구의 편재에 있어 지방도시 쇠락의 원인을 논의하고, 이에 대한 대안으로 도시에 대한 ‘요구’와 도시의 ‘기능’에 주목하여야 한다. 즉, 지방도시에서 누가 어떻게 살아야 할 것인가에 대한 구체적이고도 실천적인

---

질문으로 바뀌어야 한다. 중앙정부가 예산을 투입해 지방도시 쇠락의 속도를 단순히 완화하는 것만으로는 의미가 없다. 모두가 똑같은 균형발전이라는 패러다임에서 벗어나 그 도시의 특색에 맞게 집중해서 발전시켜나가려는 노력의 전환이 필요하다. 그리고 이러한 논의는 미래사회를 이끌어 나가는 지금의 청년세대에게 초점을 맞추어야 한다.

이 글에서는 ‘청년세대는 어디에 있는가’를 키워드로, 청년세대의 이동 현상을 조금 더 자세히 살펴보고자 한다. 국내 여러 조사를 살펴보면, 청년세대의 지방정착 혹은 지방이주를 모두가 지적하는 ‘일하는 장소’의 문제로 전부 설명될 수 없으며, 같은 지방이라도 절대 똑같지 않다. 즉, ‘일하는 장소’의 문제가 청년세대의 유출 혹은 수도권으로의 집중을 초래하고 있다는 문제 인식은 공통되지만, 문제의 구체적 내용은 크게 다르다. 단적으로 말하자면 지방도시는 서울을 비롯한 수도권과 비교했을 때 임금수준에서 차이가 난다거나, 청년세대의 취업희망과 맞지 않거나, 현지기업이 충분히 알려지지 않았거나, 사회·문화적 인프라의 차이 등 다양한 원인이 문제의 중심에 있다.

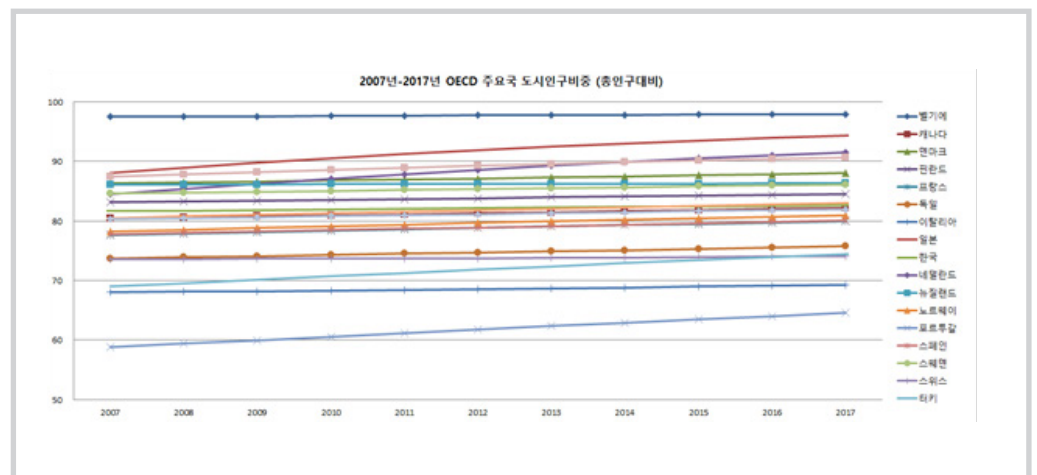
대다수 사람이 중앙중심의, 즉 수도권 한발 더 나아가 서울 중심의 담론 형성에 비판적이다. 그러나 여전히 여론과 정책들은 수도권을 중심으로 펼쳐지고 있다. 청년세대에 대한 담론, 정책 역시 유사하다. 비록 지방에서 나고 자랐어도 정보통신기술의 발달과 미디어를 통한 콘텐츠의 확산을 통해 지방세대의 청년은 수도권의 청년세대만큼이나 폭넓은 경험과 정보를 간접적으로 습득할 수 있었다. 즉, 이들은 과거처럼 단순히 돈을 벌고 생계를 위해 도시로의 이동을 선택하는 것이 아니라, 도시가 가지고 있는 기능을 누리기 위해 이동을 선택할 수 있다는 점이다. 청년세대가 살고 싶은 도시는 ‘수도권’이 아니라 경제적, 문화적, 사회적 환경이 뒷받침되는 ‘도시’라는 점에서부터 출발해야 한다. 또한, 수도권에 살고 있지 않은 청년세대에 초점을 맞추고 이들을 위해 지방의 도시들은 어떻게 발전해나가야 할지에 대한 고민이 필요한 시점이다.

# 02

## 도시의 지속성과 청년세대의 존재

### 1) 왜 다시 도시인가?

현대 사회에 있어 도시는 경제 및 사회 발전의 기본적인 원천이다. 도시의 발전이 급속한 경제성장을 가능하게 했음은 지난 세기 충분히 증명되었다. 특히 전 세계적으로 도시화가 진행된 큰 이유는 경제성장에 따라 도시에 고용뿐 아니라 문화·정보, 의료나 교육의 기회가 집중되었고, 경제활동이 활발한 도시로 성공 가능성을 찾는 인재들이 지속적으로 보충되었기 때문이다. 그러나 우리가 도시의 발전만을 경험한 것은 아니다. 고도경제성장기에 도시를 둘러싸고 여러 가지 문제들이 발생하였고, 교외화를 비롯하여 도심공동화 현상 등은 고도의 경제성장 과정에서 우리가 도시의 쇠퇴와 몰락을 경험하게 했다. 이러한 도시의 흥망성쇠 속에서 여전히 도시는 다시 재생되고 있으며 새롭게 진화하고 있다. 세계은행(World Bank) 2017년 기준 세계개발지표통계 도시화 부분을 살펴보면 OECD 주요국들의 지난 10여 년간 도시인구 비중은 큰 변화를 보이지 않았다. 다만 아주 미세한 수준에서 유지 혹은 증가하는 방향으로 진행되고 있음을 확인할 수 있다.



출처: 세계은행(World Bank) 2017년 세계개발지표통계 (Urban population refers to people living in urban areas as defined by national statistical offices. The data are collected and smoothed by United Nations Population Division. Source: The United Nations Population Division's World Urbanization Prospects)

---

UN의 2018 세계 도시 보고서에 따르면 세계 인구의 23%인 17억 명이 100만 명 이상 규모의 도시에 살고 있다. 1950년에는 전 세계 인구의 30%가 도시에 살고 있었지만, 2050년에는 전 세계 인구의 66%가 도시에 살 것으로 예측된다. 2015년 UN에서는 “사회 통합적이고, 안전하며, 회복력 있고, 지속가능한 도시”를 새로운 지속가능한 개발 목표 중 하나로 발표했다. 또한, 동 기관의 통계에 따르면 2050년까지 전 세계 인구는 90억 명으로 늘어나며 그중에서 70%는 도시에 거주할 것이라고 보았다. 이처럼 도시는 과거에는 지리적, 경제적 공간에서 이제는 사회적, 문화적 공간으로 재편성되면서 여전히 그 중요성은 유지되고 있다. 2018년 전 세계 상업용 부동산 투자액의 ¼ 가까이 차지하는 부동산서비스회사 JLL 이 발표한 도시 비즈니스(The Business of Cities)에 따르면 빅 7 도시로 런던, 뉴욕, 파리, 싱가포르, 동경, 홍콩 그리고 서울을 꼽았다. 이들 도시는 유동성이 높은 부동산 시장과 사람을 끌어당기는 힘(soft-power) 때문에 다국적 기업이나 초국가 투자자들이 계속해서 주목하는 도시라고 평가하였다.

어떤 도시가 뜨고 지는지를 단순한 인구 증가율, 실업률, 주택 가격, 1인당 총생산량 등의 지표들로 설명할 수 없는 도시들이 오늘날 전 세계에서 등장하고 있다. 미국의 경우 경제를 이끌어가는 요인이 지식 생산과 아이디어를 중심으로 재편되면서 이러한 기능을 수행하는 도시는 발전하고 그렇지 않은 지방은 점점 쇠퇴하고 있다. 이와 관련하여 전 세계 대도시에서 벌어지는 창업 활동과 벤처캐피탈 활동의 도시화는 이를 더욱 뒷받침하고 있다. 각국에서는 수십 년간 스타트업과 벤처캐피탈 활동이 부도심 사무실 지방이나 교외 지방에 있었다. 그러나 최근 연구에 따르면 스타트업 활동과 벤처캐피탈 투자는 이제 세계 최대 규모의 일부 메가시티들로 집중되고 있다. 세계경제포럼(WEF)의 2018년 “4차 산업 혁명을 이용한 지속 가능한 신흥 도시”보고서에 따르면 세계의 신흥 도시는 지속 가능한 미래의 구축을 위하여 첨단 기술이 가져올 급속한 변화를 어떻게 활용할 수 있는지에 따라 그 변화의 양상이 달라질 수 있다고 보았다.

따라서 이제는 세계적 흐름을 국내의 현황에 맞게 재정립하여 도시화의 개념을 이해하여야 한다. 도시는 혁신의 원동력이자 국가를 발전시켜나가는 힘이다. 현재 우리나라에는 세계적인 도시라고 할 만한 곳이, 4차 산업혁명을 이끌어 갈 만한 진정한 의미의 혁신도시가 몇 곳이나 있을까? 규모의 경제를 이야기할 수도 있지만 우리는 집중적이고 전략적으로 지방의 도시를 육성하고 발전시켜야 한다. 지방분권과 지방발전이란 정부가 인위적으로 수도권 인구를 분산시키는 것이 아니라, 지방에 또 다른 ‘서울’을 만드는 것이다.

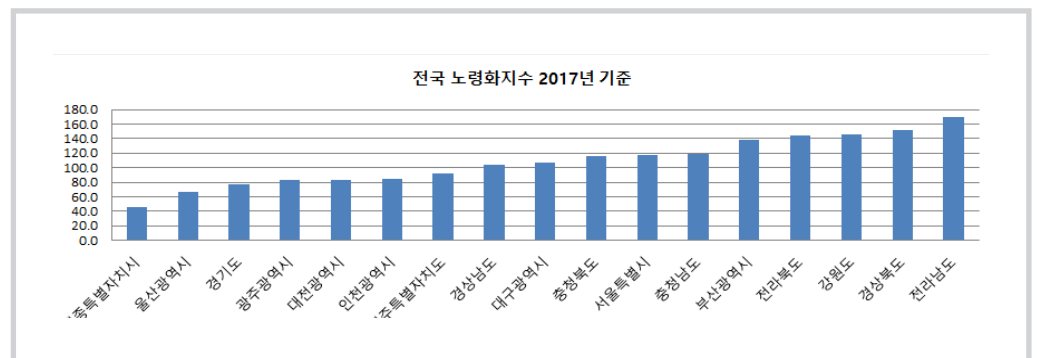
그러나 여전히 국내에서 국토균형발전 혹은 지방균형발전이라는 프레임에 갇혀 결과적으로는 예산 나누어 먹기 식의 개발 혹은 정부 관련 기관의 지방이전을 통한 인구분산 정책 정도에서 벗어나지 않고 있다. 최근 들어서는 도시를 통한 발전을 목표로 도시재생 정책을 또 다른 대안으로 추진하고 있다. 현재의 한국 도시재생 정책 역시, 국가가 중심이 되어 계획수

립부터 시행까지 담당하는 방식으로 진행되고 있다. 국가가 기본계획과 법안을 정비하고 해당 지방을 선정해서, 보조금의 형식으로 예산을 지원하면 각 지자체가 이를 수행하는 기존의 지방균형발전 정책과 같은 방식이다. 이에 대해 각국의 도시재생 정책 혹은 내용과 비교하며 아래로부터의, 민간 중심의 도시재생 등의 관점에서 비판의 목소리가 높다.

## 2) 청년세대와 도시

도시의 성장과 확대 그리고 쇠퇴에 있어 중요한 요인은 바로 인구이다. 한국의 경우 산이 많고 땅의 높낮이가 고르지 못한 지형의 특성상 넓은 대도시의 양적인 발달은 다른 나라와 비교하여 상대적으로 적을 수밖에 없었다. 따라서 산업화와 도시화는 특정 지방 몇 곳에 집중되었다. 2018년 기준 인구 20만 이상의 도시가 한국은 52곳이다. 한국에 있어 도시의 발달은 그 수가 적고 한정적이다. 또한, 인구의 이동 혹은 지리적 특성 등으로 인한 자생적 성장이 아닌 국가의 개발계획으로부터 도시가 성장한 점 역시 특징적이다. 쇠퇴 역시 주변 위성도시의 건설과 인구분산 정책 등 국가에 의해 일어나게 되었다고도 볼 수 있다. 즉 도시의 형성과 성장 그리고 쇠퇴까지 모두 국가에 의해서라고 해도 과언이 아닐 것이다.

도시의 지속성을 생각해보면, 구체적인 시점과 인구구조(피라미드)에 있어 세대 균형의 시점이 있다. 여기에서는 구체적으로는 후자인 인구의 세대 균형에 있어 논의에 주목하고자 한다. 지속성이 있는 도시를 만들어 나가는 데 있어 특히 20세~30세의 청년세대의 중요성은 강조될 수밖에 없다. 도시의 지속성을 높이기 위해서는 장기적 시선을 통한 개발과 다양한 세대들이 균형 있게 자리 잡고 사는 것이 중요하다. '거리'보다도 광역의 '도시' 레벨이어도, 같은 연령 구성의 균형이 잡혀 있는 것이 지속성을 측정하는 하나의 지표가 된다. 2017년 기준 전국 노령화 지수를 살펴보면 도를 제외한 도시권 세종, 울산, 경기, 광주, 인천, 제주 지방이 상대적으로 젊은 도시에 속하며, 대구, 서울, 부산 등은 노령화 지수가 높음을 확인할 수 있다.



출처: 통계청, 노령화지수={65세이상 인구÷(0~14세 인구)}×100

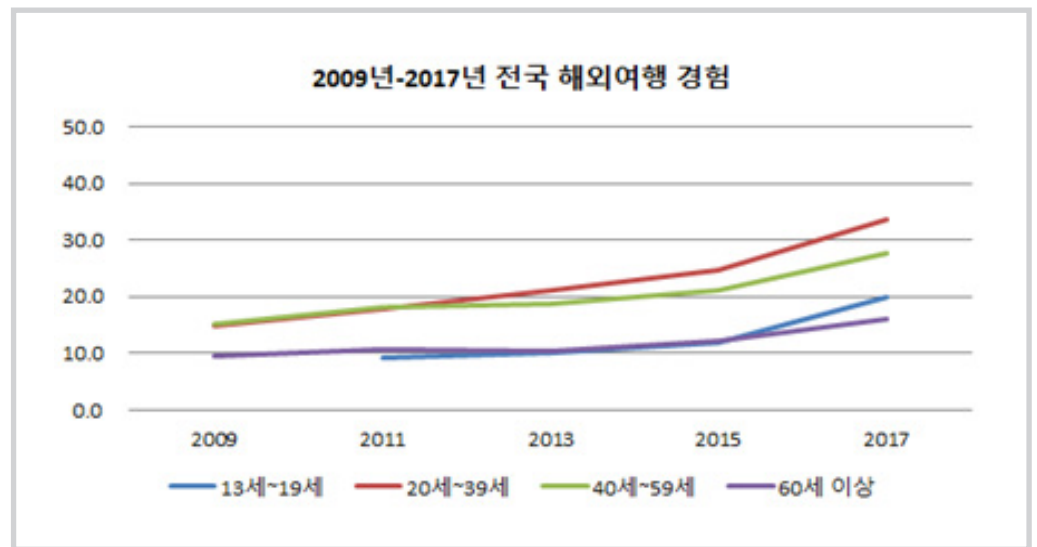
---

경쟁력 있는 도시의 육성은 청년세대를 위해 가장 먼저 진행되어야 할 우선 과제이다. 리처드 플로리다 교수는 2018년 그의 저서 <도시는 왜 불평등한가>에서 경제발전을 만들어내는 힘은 더는 자연자원이나 대기업이 아니라, 인재를 모으고 집중시키는 도시의 능력이라고 보았다. 국내에 청년문제를 해결하기 위해 많은 청년정책들이 쏟아져 나오고 있다. 서울시와 성남시의 청년수당이 대표적이다. 사실 이 두 도시는 청년세대의 유입 대상이 되는 곳이다. 그런데도 이러한 정책 등을 통해 해당 도시에서의 청년세대의 영속성을 유지하려고 한다. 그러나 이런 여러 시도와 논의는 서울 혹은 수도권에 집중되어있다. 이러한 노력을 해야 하는 지방에서는 오히려 소극적이거나 미온적이다. 따라서 지방 청년들은 여전히 소외되고 있다고 우려하기도 한다. 단순히 경제와 고용의 측면에서만 바라보기에는 현실은 많이 복잡하다. 2016년 경향신문의 창간 70주년 기획 기사인 <서울 밖에도 청년이 있다>를 보면 지방 청년들이 느끼는 고통이 단순히 '일자리' 문제만은 아니라고 주장하는 이야기가 있었다.

한국의 도시는 국가가 기획하여, 발전시켰고, 쇠퇴시켰으며 그리고 재생시키고 있다. 근대화 이후의 국가 중심의 사고에서 여전히 벗어나지 못하고 있는 것은 사실이다. 그러나 근래에 들어 시민들의 관심과 참여로 점점 진화해가고 있다. 특히 도시의 구성요소인 시민들 가운데 청년세대의 역할은 매우 중요하며, 이들 세대의 사회문제를 해결하는 데도 도시가 일정 정도의 해결책의 역할을 할 수 있다. 한국은 해방 후부터 지금까지 시민이 무언가를 주도할 여력과 환경이 주어진 적이 거의 없었다. 아직도 국가가 만들어 주는 장(場)에서, 조금씩 참여하며 그 자율성을 확대해가고 있다. 그러나 중요한 것은 변화하고 있다는 것이고 시민들이 도시의 주인이 되어갈 수 있도록 노력하고 있다는 점이다. 도시가 지금의 산적한 문제를 모두 해결해 줄 수 있는 만능열쇠는 아니지만, 우리 사회에 적어도 필요한 공간일 수 있다는 점을 주목해야 한다.



그리고 지금의 수도권과 지방도시의 격차를 논의하는 데 있어, 그리고 이를 해결하는 열쇠로써 청년세대를 논의하는 데 있어, 반드시 청년세대의 사회적, 문화적 환경을 반드시 고려해야 한다. 2018년 현재 대학진학률은 69.7%로 지난 10년간 감소세였다고는 하지만 여전히 OECD 회원국 평균 대학진학률이 약 41% 정도임을 생각할 때는 매우 높은 수준이다. 2009년부터 2017년까지 통계청 사회조사 “해외여행 경험 및 횟수”를 살펴보면 20~39세의 청년세대의 해외여행 경험은 다른 세대와 비교하여 가장 높다.



출처: 통계청, 해외여행 경험 및 횟수 (지난 1년간, 13세 이상 인구)

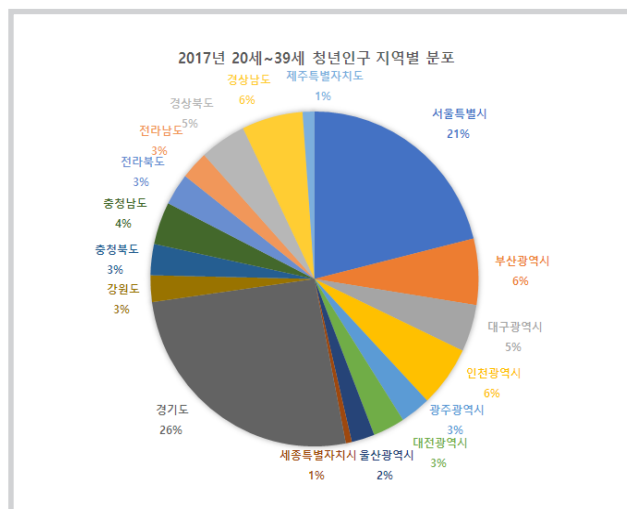
지금의 20~30대는 ‘도시세대’이다. 농어촌의 경험보다는 도시의 경험이 더욱 많은 세대이다. 도시는 기능 면에서 농어촌 지방과 대비되는 공간이다. 과거의 도시가 경제적 측면이 강조됐다면, 일정 정도의 경제발전을 이룬 지금의 상황에서 청년에게 있어 도시는 다양한 문화와 경험의 공존이 가능한 사회적 측면이 강하다. 이들은 자유롭게 전 세계를 여행하며 다양한 문화와 환경을 접한 세대이기도 하다. 이런 세대에 대한 근본적인 이해도 없이, 단순한 지방균형발전 혹은 인구분산정책은 의미가 없다. 각 지방의 도시를 더욱 도시답게 만드는 혁신과 성장의 동력이 내재한 도시로 만들어서 말 그대로 살고 싶은 도시를 만들어야 한다.

# 03

## 청년은 어디에 있는가?

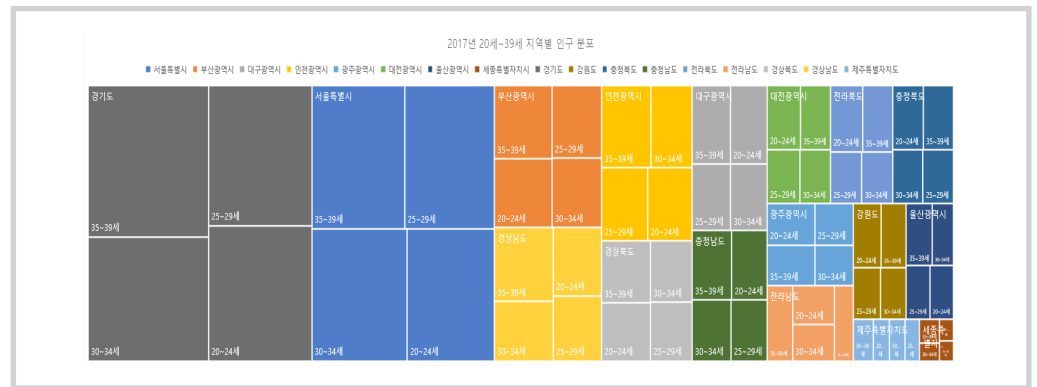
기존의 청년세대에 대한 담론은 주류의 시각에서 이루어졌다. 즉 수도권에 거주하고 있는 51%의 청년들의 문제를 심각하게 인식하고 더 비중을 두어왔다. 그러나 이제는 이러한 논의에서 한발 더 나아가 수도권에 거주하지 않는 나머지 47%의 청년들에 대해서도 주목해야 한다. 물론 수도권에 거주하고 있는 51% 청년들 가운데 일부는 비수도권 지역에서 이동하였을 수도 있다. 수도권에 살고 있지 않은 청년들을 위해 무엇을 해야 하는지, 그에 대한 대안으로서 지방의 도시들이 청년세대를 위해서 어떠한 공간으로 재편성되어야 하는지 논의해야 한다.

2017년 기준 20세에서 39세 청년 인구는 어떤 지방에 살고 있을까? 2017년 기준 전체 인구(51,422,507명) 가운데 20~39세 청년 인구가 차지하는 비중은 약 28%(14,443,901명) 정도이다. 분포를 살펴보면 수도권 (서울 21%, 경기 26%, 인천 6%)에 약 20~30대의 53%가 거주하고 있다. 이러한 집중은 단순히 이들 세대만의 문제라기보다는 한국 사회의 고질적인 지방 불균형의 결과라고 보는 것이 더 타당할 것이다. 또한, 그동안 관련해서 많은 논의가 있었고 다양한 시도들이 여전히 계속되고 있다.



출처: 통계청 2017년 인구조사

현재의 지방별 청년 분포에 한가지 특색이 있다면 바로 행정구역별 전체 인구에서 20세~39세의 청년세대가 차지하는 비율이 비슷하다는 점이다. 세종시와 서울시가 가장 높은 31%를 차지하고 있으며, 전라남도가 22%로 가장 낮다. 즉, 20~30대 청년이 지방에서 차지하는 비율이 가장 높은 지방과 낮은 곳의 차이가 약 9% 정도 내외라는 것이다. 앞서도 언급하였듯이, 인구 분포상 청년들이 각 지방에 일정 비율을 차지하고 있다는 점은 과거처럼 수도권으로의 무차별적인 유입은 이루어지지 않고 있음을 의미한다.



출처: 통계청 2017년 인구조사

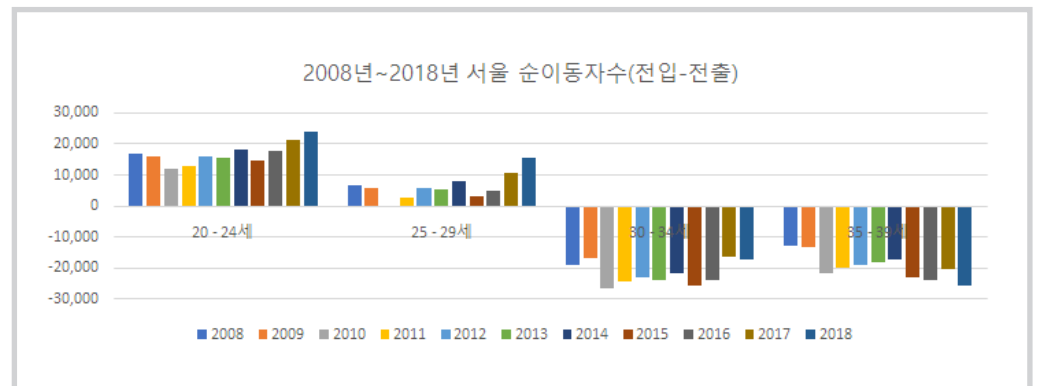
현재 20~30대 청년세대의 지방 분포를 살펴보면, 과거의 지방별 핵심 도시 역할을 하던 광역시 (부산, 대구, 대전, 광주, 울산) 들의 쇠퇴가 두드러지고 있다는 점을 확인할 수 있다. 특히 이들 지방 가운데 부산과 대구는 청년 실업률이 가장 높다. 경제성장률을 살펴봐도 매우 저조하다. 즉 부산과 대구의 지방산업이 침체기에 있으며 이는 자연스럽게 청년 실업률로 이어지고 있다고 볼 수 있다. 전통적으로 서울·경기와 함께 광역시 가운데 중점 도시 역할을 했던 두 도시의 쇠퇴는 눈여겨보아야 한다. 수도권과 다른 배경으로 성장해온 광역시의 쇠퇴는 중앙정부의 주도 아래 성장하고 발전해온 도시가 세계화라는 큰 흐름 속에서 과학기술의 비약적인 발전과 더불어 급격한 환경 변화에 적응하지 못하고 어떻게 쇠퇴하여 가가를 보여주는 결과라고 볼 수 있다.

해운·조선업이 중심을 이루는 경상도(경상북도, 경상남도) 지방에 20~30대가 많이 거주하고 있다는 점을 주목해야 한다. 관련 산업이 불황이기는 하지만 여전히 1인당 GRDP가 높고 청년 실업률이 낮은 편에 속한다. 이러한 점을 볼 때 도시가 가져야 하는 여러 가지 조건 중에서 경제적인 측면이 두드러질 수밖에 없다. 지방에 따른 특성을 청년세대와 어떻게 관련하여 도시를 발전시킬 것인가에 대한 질문에 답을 찾는 하나의 열쇠가 될 수 있다. 또 하나 주목해야 할 점은 충청도 지방이다. 타지방과 비교하여 청년세대의 인구구성비가 일정 정도를 유지하고 있으며, 특히 이들 지방은 근래에 들어 새롭게 산업이 재편성되어 발전되어 가고 있는 가운데 높은 경제성장률을 보인다.

## 04

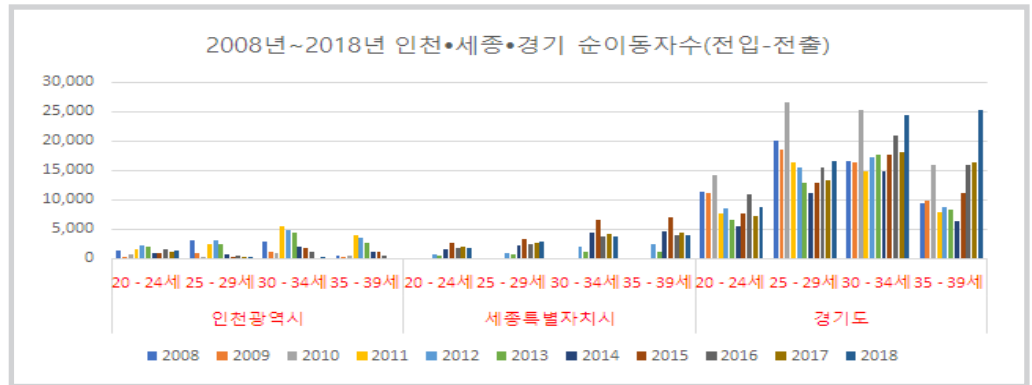
## 청년은 어디로 이동하는가?

2008년부터 2018년까지 지난 십 년간의 청년세대의 지방 이동을 살펴보자. 먼저 서울의 경우를 살펴보면 20~29세의 청년들은 서울로 유입은 지속적이었지만 그에 반해 30~39세의 청년들은 타지방으로 전출이 더 많았음을 확인할 수 있다. 여러 조사와 결과들에서도 보여주듯이 20대에는 서울로 유입이 되지만, 결혼과 출산을 기점으로 30대가 되면 서울 주변의 신도시로 이동한다. 그렇게 형성된 곳들 가운데 대표적인 곳이 1, 2기 신도시를 제외하고 경기도 남양주, 김포, 하남, 용인 등이 있다. 이의 가장 큰 원인은 서울시의 주택 가격과 과밀화된 주거환경에 있다.



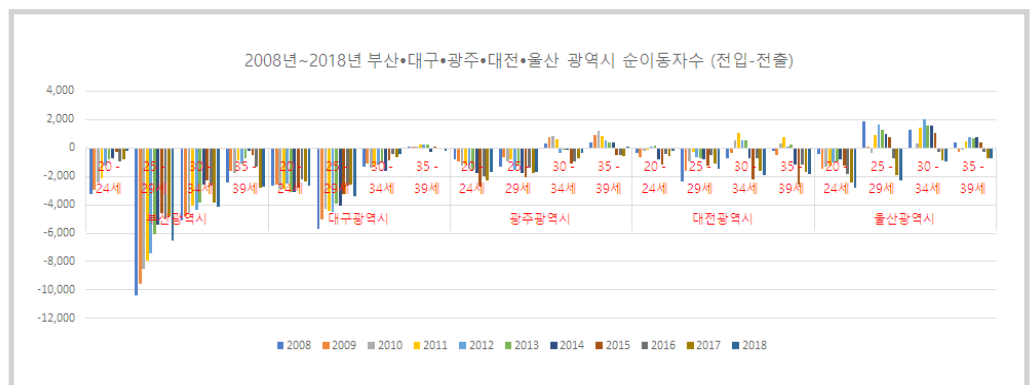
출처: 통계청 인구조사

지난 십 년간 청년세대의 유입이 전 연령대에서 초과유입을 보인 지역은 인천광역시, 세종특별자치시, 경기도이다. 특히 경기도의 경우는 서울의 유출과 가장 밀접한 관련이 있으며, 세종시의 경우 행정기관 이전으로 인한 말 그대로 인구의 의도적 이동이다. 서울의 배후도시로서 단순한 베드타운의 역할을 하던 위성도시들을 기반으로 다시 인근 지역에 산업 기반 시설이 자리 잡게 되고, 인구의 급격한 유입과 더불어 폭발적인 성장을 하면서 수도권 지역은 엄청난 발전과 성장을 하게 되었다.



출처: 통계청 인구조사

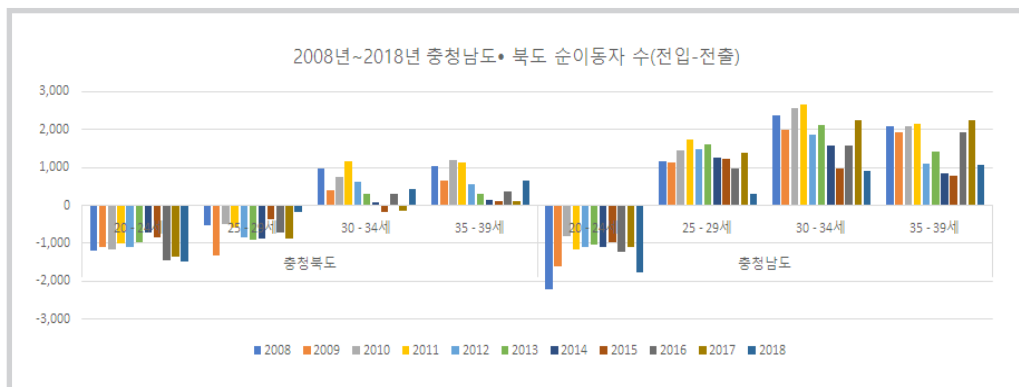
이와는 상대적으로 부산광역시, 대구광역시, 광주광역시, 대전광역시의 경우는 청년세대의 인구 유출이 지속해서 진행됐다. 다만 울산의 경우는 25세부터 39세의 청년들의 인구 유입이 늘어나고 있는데 이는 해당 지방의 산업구조와도 관련이 있다고 볼 수 있다. 과거 광역시의 인구 유출은 또 다른 함의를 준다. 전통적인 산업구조의 재편은 이들 지방의 급격한 경제적 쇠퇴를 불러 왔고, 인근 지방 혹은 새롭게 재편된 산업이 발달한 지방으로의 유출을 불러왔다는 점이다. 인구 규모가 줄어들고 있어서 유출과 유입의 절대적 양 역시 줄어들고 있지만, 경향의 관점에서 지속적인 유출이 심화하고 있는 부산광역시는 시사점을 준다. 즉 도시가 규모와 인프라만이 갖추어졌다고 해서 무조건 청년이 모여들 것으로 생각하는 과거의 도시화 발전 중심의 관점은 더는 의미가 있지 않다는 것이다. 현재 상황을 보면 부산광역시의 청년들은 자의건 혹은 타의건 부산이 아닌 다른 지방으로 삶의 터전을 옮기는 것이 더 바람직하다고 여기고 있다.



출처: 통계청 인구조사

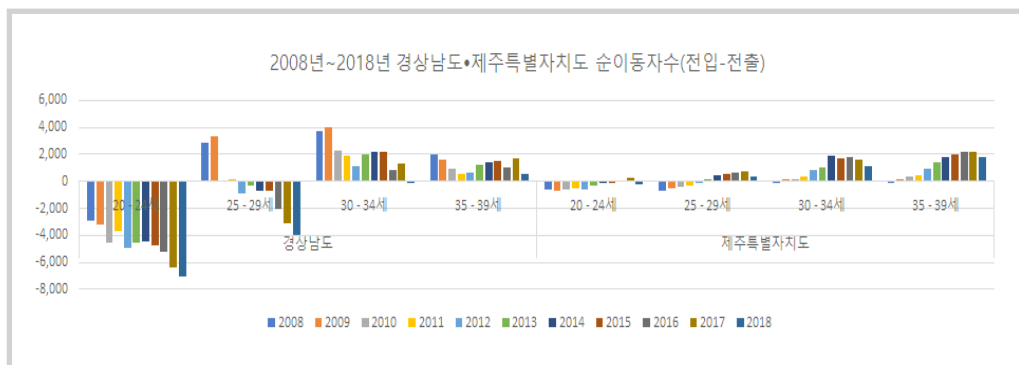
앞서 살펴본 것처럼 광역권 별 인구분포를 살펴보면 지방마다 약 30% 내외의 청년세대가 존재한다. 이는 무한대로 지방의 청년들이 대도시로 유입되는 것은 아니라는 것이다. 특히

흥미로운 지방 충청도를 살펴보면, 충청남도의 경우 아산, 당진, 천안, 서산시 등을 배후지방으로 전기·전자, 운송장비, 석유 화학 등 산업단지를 배후로 가지고 있다. 또한, 교통수단의 발달은 수도권 지방과의 거리감이 작은 편이다. 이에 따라 25세~39세의 인구가 지난 10년간 지속해서 유입됐다. 충청북도의 경우 청주, 충주, 제천 등의 경우 공공기관 이전 등의 효과로 인구 유입이 증가하였고, 새로운 도시를 형성하며 30세~39세의 인구가 지속해서 유입되었다.



출처: 통계청 인구조사

경상남도의 경우 지난 10년간 30세~39세의 인구 유입이 지속적으로 이루어졌다. 이 지방의 산업과 밀접한 관련 제주도의 경우 타지방과 마찬가지로 공공기관 이전의 효과도 있지만, 특히 일정 정도의 경제력을 가진 30세~39세의 인구가 유입의 경우 최근 불었던 제주도 이주 바람에도 영향을 받았을 것이라고 볼 수 있다. 특히 제주도 이주 바람은 도시에 대한 관점을 전환하는 일종의 계기라고도 볼 수 있다. 돈을 벌기 위해 즉 생계를 위한 공간으로서의 도시에서 벗어나 자신만의 삶을 영위하기 위한 공간의 도시로 이주해온 것이다.



출처: 통계청 인구조사

---

마지막으로 청년세대의 이동 가운데 30세~39세 사이의 연령대가 충청도, 경상도, 제주도 지방으로의 인구 유입이 크게 늘었다는 점은 흥미롭다. 무엇보다 우리가 그동안 놓치고 있는 점은 청년세대가 지방별로 최소 약 25% 이상은 유지가 되고 있다는 점이다. 물론 상대적인 비중이 수도권에 집중되는 것은 사실이지만, 모든 청년이 서울과 인천, 경기지방으로 이동하는 것은 아니라는 점이다. 앞서서도 살펴보았듯이 20~29세의 청년세대의 이동은 인천, 경기, 세종을 제외하고는 모든 지방에서 유입보다는 유출이 더 많았지만, 30~39세의 청년세대들은 다시 지방으로 유입되는 것을 확인할 수 있다.

## 05

## 결론

그동안 한국에서는 국토균형발전 혹은 지방균형발전의 이름으로 수도권으로의 유입 초과를 억제하고 인구를 분산시키는 방향으로 정책을 추진해왔다. 이를 위해 지방의 경제발전과 인프라 구축을 해왔다. 그러나 현재의 시점에서 그렇게 조성된 산업기반과 인프라는 전지구적 환경과 4차 산업혁명이라는 시대적 흐름 속에서 결국 쇠퇴하거나 발전의 동력이 되지 못하는 상황에 이르게 되었다. 일차적으로는 기존의 산업구조가 더는 지방의 특히 광역권 대도시들의 성장 동력이 되지 않는다는 점을 인식해야 한다. 따라서 지방의 경제적 발전은 우리나라의 경제성장에 불가결한 요소이지만, 엄연히 존재하는 경제력의 지방격차를 무시한 정책으로 기존과 동일한 태도로 수도권으로의 유입을 억제하거나, 인구를 분산하는 정책 등은 여러 가지로 모순이 생겨날 수밖에 없다.

현 정부에서는 특히 공공사업에 의존하지 않는 지방 살리기 정책에 고심하고 있지만, 여전히 지방에선 공공사업에 대한 요구가 거세었고, 결국 2019년 1월에 국가균형발전을 목적으로 예비타당성조사 면제 사업이 발표되었다. 정부가 선정한 23개 사업은 모두 서울·경기·인천 등 수도권 사업이 아닌 지방에서 진행되는 사업이다. 24조 원 가운데 20조 원이 철도, 도로, 공항 등 SOC 건설에 집중되었다. 물론 비판의 여론이 거세지만, 지방에서는 명확하게 견해가 다르다. 여전히 이들 지방의 물리적 인프라는 부족하다는 것이다. 공공사업이 지방 경기부양의 효과도 있지만, 일차적으로는 수도권과 비교하여 물리적, 사회적 인프라의 구축을 통해 발전할 가능성을 마련하는 기초 토대이기 때문에 필요하다는 것이다. 이러한 측면에서 보면 어느 정도 필요성을 인정할 수밖에 없다. 그러나 이러한 논의와 더불어 필요한 것은 물리적 인프라의 구축이 무엇을 위한 것이냐에 대한 점이다. 단순히 지방 경제를 발전시키기 위한 수단으로서의 물리적 인프라 구축에 목적을 두는 것이 아니라, 그 지방에서 사는 사람을 위한 더 나은 사회적, 문화적 환경을 구축하기 위한 수단으로서도 필요하다는 점이 강조되어야 한다.

무엇보다 지방에서 수도권으로의 청년 이동을 능동적인 정책에 의해서 억제하려고 하면, 효과가 사실상 일시적인 것이 되기에 십상인 보조금이나 종래의 공공사업에 의존한 정책과 유사한 경로를 밟을 것이라는 점은 자명하다. 역시, 국내에서의 사회적 인구 이동은, 어디까지



---

지나 경제적인 지방 격차 등을 배경으로 한 "결과"라고 파악해야 할 것이다. 그것을 무시하고 청년의 지방 정주를 무리하게 추진하려고 하면 재정 면에서 부담이 되거나 세대 균형의 지속성에 문제가 생기기도 할 것이다. 청년과 지방을 유기적이고 통합적인 관점으로부터 생각해야 한다. 우리나라는 현재 저출산으로 인한 인구 감소가 진행되면서 ① 청년세대가 장기에 걸쳐서 정착할 수 있게 만들어 주는 산업과 고용 기회를 어떻게 유지 및 창출하거나 ② 지방의 삶의 쾌적성과 기능을 어떻게 높일 것인가 하는 데 초점을 맞추는 것이 바람직하다. ①은 지방 경제 수준 향상을 기반으로 지방 전체가 연계하여 기존에 있는 산업과 중소기업을 키우고 새로운 산업을 일으킬 수 있는 혁신적인 산업 정책을 추진해야 한다. ②는 지방의 강점인 주거환경의 쾌적성을 바탕으로 경관과 환경을 보전하는 것과 동시에 지방의 약점인 편의성이 낮음을 기술혁신 등에 의해 개선해 나가는 것이다. 지방도시는 지방 경제를 이끌고 청년의 삶의 터전이 될 수 있도록 재편성되어야 하고 국가적인 발전을 끌어낼 수 있는 성장 동력으로 자리매김하여야 한다.

# 청년과 도시 : 청년세대의 미래를 위한 지방도시의 재편

KDF REPORT : Issue & Review on Democracy

**발행일** 2019년 3월 10일  
**발행처** 민주화운동기념사업회 (KDF, Korea Democracy Foundation)  
한국민주주의연구소 (IKD, Institute for Korean Democracy)  
edit@kdemo.or.kr  
경기도 의왕시 내손순환로 132

이 책자의 내용은 본 연구소의 공식견해가 아님  
본 연구소의 승인없이 전재 및 인용을 금함

